

# **BÁO CÁO**

## **CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH (OBI) 2017**

### **CỦA VIỆT NAM**

*Nghiên cứu được công bố bởi  
Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (IBP)*

## Phần I. GIỚI THIỆU CHUNG

**Khảo sát về Công khai Ngân sách (OBS)** là sáng kiến nhằm thúc đẩy công khai ngân sách, do Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (IBP) phối hợp với các tổ chức xã hội độc lập tại hơn 100 quốc gia trên thế giới thực hiện. IBP hướng tới thúc đẩy các ngân sách quốc gia đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người nghèo và người có thu nhập thấp trong xã hội, từ đó xây dựng các hệ thống ngân sách minh bạch hơn và có tính giải trình với công chúng. IBP cũng hợp tác với các chính phủ và các tổ chức tài chính quốc tế để thực hiện các mục tiêu này.

Kể từ năm 2006 đến nay, Khảo sát về công khai ngân sách (OBS) được thực hiện hai năm một lần, với 6 lần khảo sát tính đến OBS 2017. Hiện nay đây là nghiên cứu duy nhất trên thế giới đánh giá và so sánh về mức độ minh bạch của ngân sách, sự tham gia của công chúng trong quản lý ngân sách và hoạt động giám sát ngân sách của các quốc gia.

Khảo sát Công khai ngân sách được xây dựng trên các tiêu chí quốc tế của Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (IMF), Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế (OECD), Tổ chức Kiểm toán Quốc tế (INTOSAI). Khảo sát gồm 145 câu hỏi có tính điểm phân tích về ba trụ cột của trách nhiệm giải trình ngân sách: (i) Mức độ minh bạch; (ii) Sự tham gia của công chúng; (iii) Sự giám sát của cơ quan lập pháp. Các loại tài liệu phản ánh các quá trình ngân sách của quốc gia, bao gồm xây dựng ngân sách, phê duyệt ngân sách, chấp hành thực hiện, và giám sát ngân sách.

- *Trụ cột thứ nhất, về minh bạch ngân sách (tính là chỉ số công khai ngân sách)*, xây dựng thông qua việc đánh giá tính công khai, tiếp cận và tính toàn diện của 8 tài liệu ngân sách. Trụ cột này có tổng số 109 câu hỏi khảo sát có tính điểm về tính phức hợp và đầy đủ của các loại tài liệu.
- *Trụ cột thứ hai, về sự tham gia của công chúng*, được đánh giá thông qua 18 câu hỏi có tính điểm, có sự chỉnh sửa bổ sung về cơ chế và mức độ tham gia so với khảo sát năm 2015.
- *Trụ cột thứ ba, về giám sát ngân sách* với vai trò và cơ chế hoạt động của cơ quan lập pháp và cơ quan kiểm toán tối cao của quốc gia. Có 18 câu hỏi có tính điểm và có sự chỉnh sửa bổ sung về cơ chế giám sát so với khảo sát năm 2015.

## Quá trình thực hiện Khảo sát OBS

Khảo sát công khai ngân sách OBS 2017 là khảo sát các tài liệu quyết toán ngân sách, báo cáo thực hiện ngân sách và quá trình giám sát ngân sách của các năm tài khoá tính đến trước 31/12/2016 và các tài liệu dự toán ngân sách của năm tài khoá 2017.

Khảo sát OBS 2017 có 115 quốc gia tham gia thực hiện đánh giá khảo sát, tăng 13 quốc gia so với OBI 2015. Khảo sát được thực hiện trong 18 tháng (*từ tháng 8 năm 2015 và công bố kết quả vào tháng 1 năm 2018*) với hơn 300 chuyên gia từ các nước.



Vòng khảo sát đầu tiên được thực hiện bởi nghiên cứu viên độc lập không thuộc hệ thống các cơ quan chính phủ. Các câu trả lời khảo sát phải đi kèm với trích dẫn, tài liệu kèm đường liên kết, báo cáo chính thức của chính phủ hoặc phỏng vấn trực tiếp các công chức liên quan và các nhà nghiên cứu.



Vòng 2-Khảo sát được đánh giá phản biện bởi các chuyên gia độc lập có chuyên môn cao về vấn đề ngân sách, không thuộc hệ thống chính phủ, ẩn danh để đảm bảo tính độc lập.



Vòng 3-Các cơ quan liên quan của chính phủ được mời phản hồi góp ý cho kết quả đánh giá ở vòng 1 và vòng 2.

### Để xem thêm về câu hỏi trong OBI2017:

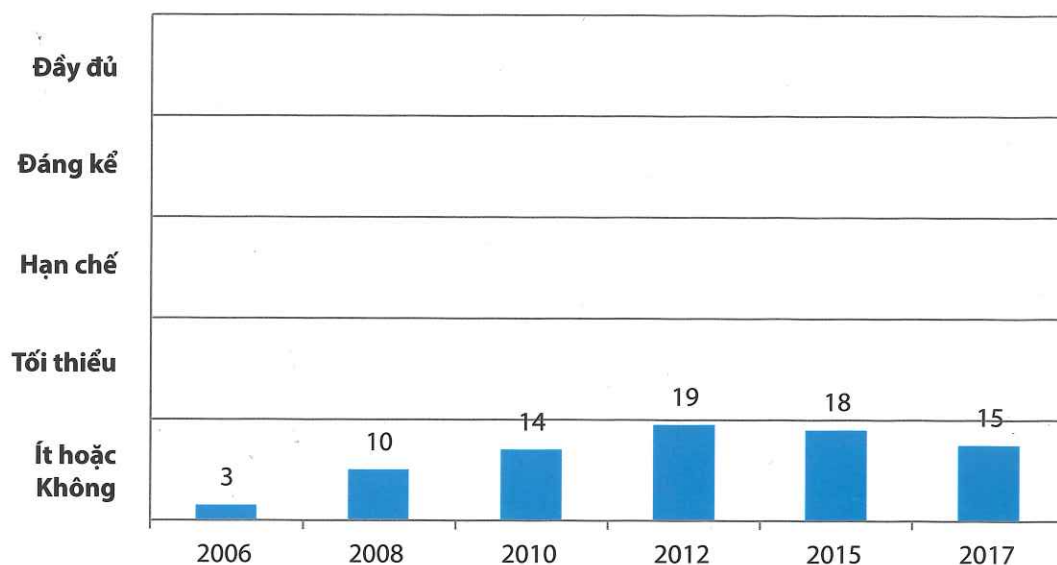
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

## Phần II. VIỆT NAM ĐANG Ở ĐÂU VỀ MỨC ĐỘ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH? - Chỉ số Công khai Ngân sách của Việt Nam 2017 -

### A. MỨC ĐỘ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH CỦA VIỆT NAM QUA CÁC KỲ ĐÁNH GIÁ TỪ NĂM 2006 TỚI 2017

Chỉ số công khai ngân sách (OBI) của Việt Nam có xu hướng tăng qua các kỳ đánh giá trong giai đoạn 2006-2012 và giảm nhẹ trong 2 kỳ đánh giá gần đây 2015-2017. Năm 2006, chỉ số OBI của Việt Nam được đánh giá ở mức 3/100 điểm, năm 2012 được đánh giá ở mức cao hơn là 19/100 điểm, năm 2015 chỉ số này của Việt Nam đạt 18/100 điểm và năm 2017 là 15/100 điểm, giảm nhẹ so với đánh giá 2015 (Hình 1)

















































Hình 1: Thay đổi về mức độ công khai ngân sách của Việt Nam (2006-2017)



Bảng từ 1-20 điểm xếp hạng được hiểu là Công bố Ít; xếp hạng từ 21-40 được hiểu là công bố Tối thiểu; từ 41- 60 là công bố Hạn chế; từ 61-80 là công bố Đáng Kể; từ 81-100 là công bố Nhiều thông tin về ngân sách.

Chỉ số OBI đánh giá về tính công khai, sẵn có của 08 loại tài liệu ngân sách và khảo sát OBS cũng nghiên cứu dựa trên bằng chứng xem các loại tài liệu này có được công khai, không công khai (hoặc chỉ lưu hành nội bộ) hoặc có công khai nhưng công khai chậm (so với thông lệ tốt của quốc tế) (xem bảng 1).

**Bảng 1: Công bố công khai các tài liệu ngân sách của Việt Nam (2006 -2017)**

Tài liệu	2006	2008	2010	2012	2015	2017
1. Chỉ thị xây dựng ngân sách						
2. Dự thảo dự toán ngân sách						
3. Dự toán ngân sách						
4. Báo cáo ngân sách nhà nước dành cho công dân						
5. Báo cáo quý (kỳ)						
6. Báo cáo giữa kỳ (6 tháng)						
7. Báo cáo cuối năm						
8. Báo cáo kiểm toán						



Không có



Lưu hành nội bộ | công bố muộn | không công bố online



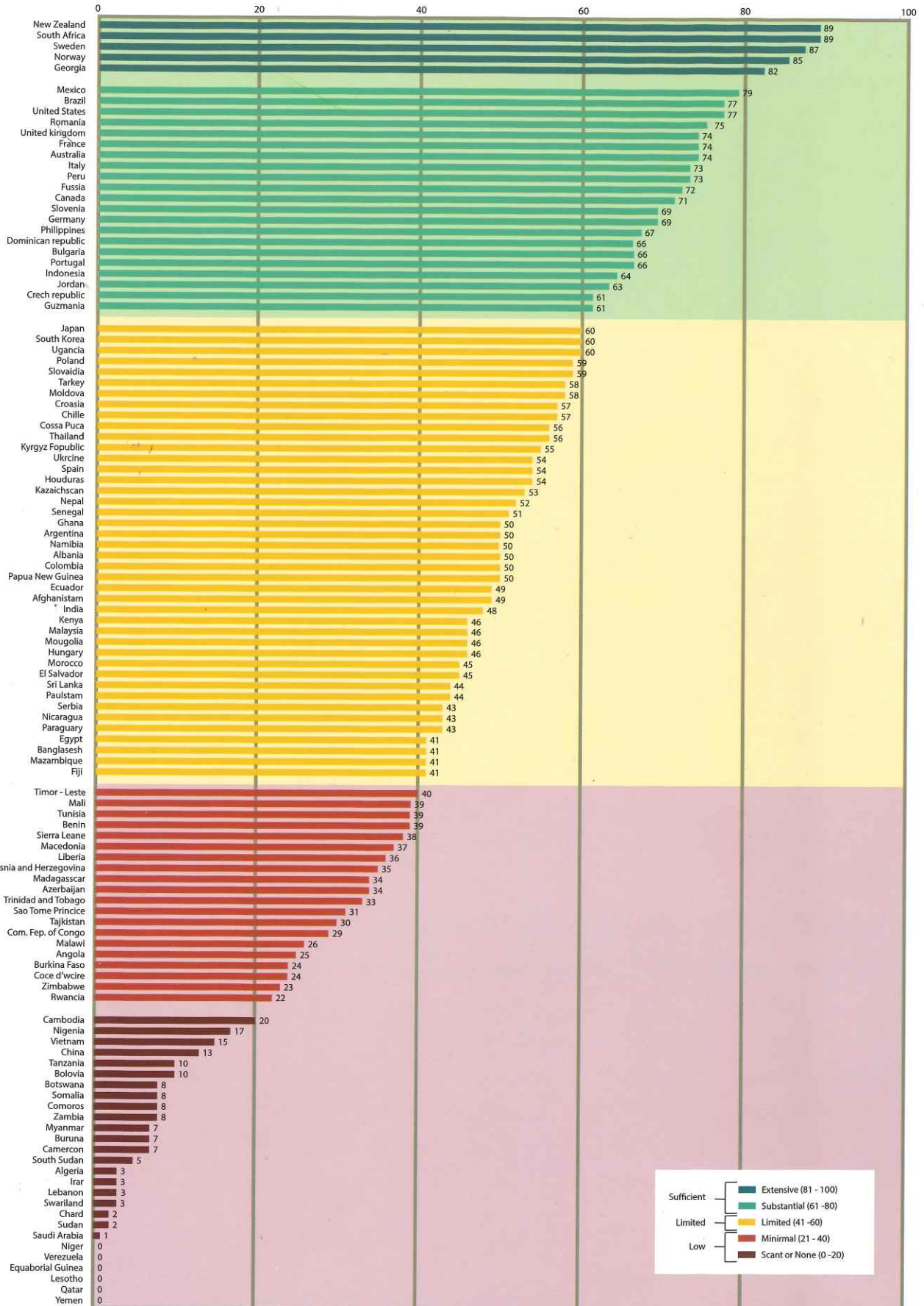
Công khai

## B. VIỆT NAM SO VỚI XẾP HẠNG QUỐC TẾ

Sau 10 năm thực hiện khảo sát xếp hạng minh bạch ngân sách toàn cầu, kết quả của OBI 2017 thể hiện mức độ đi xuống nhẹ về công khai ngân sách, chỉ số trung bình thế giới đạt 43/100 điểm so với 45/100 của năm 2015 trong 102 nước thực hiện cả 2 vòng đánh giá. Mặc dù kết quả không gia tăng và không được như mong đợi, và ¾ số nước được khảo sát đã không công bố đủ thông tin ngân sách (để đạt 61 điểm trở lên).

Kết quả của khảo sát công khai ngân sách 2017 toàn cầu cho thấy hầu hết các quốc gia không đảm bảo các cơ hội cho công chúng tham gia trong quá trình ngân sách, bao gồm thông báo các quyết định về việc chính phủ tăng hay giảm trong phân bổ ngân sách và các cơ hội để người dân có thể yêu cầu chính phủ giải trình về việc thực hiện ngân sách. Điểm số trung bình về sự tham gia là 12/100, và không có quốc gia nào đạt điểm **Đầy đủ** về sự tham gia (trên 61 điểm), 111 quốc gia có số điểm xếp hạng **Hạn Chế** (dưới 41 điểm).

Hình 2: Xếp hạng về chỉ số công khai ngân sách toàn cầu OBI 2017

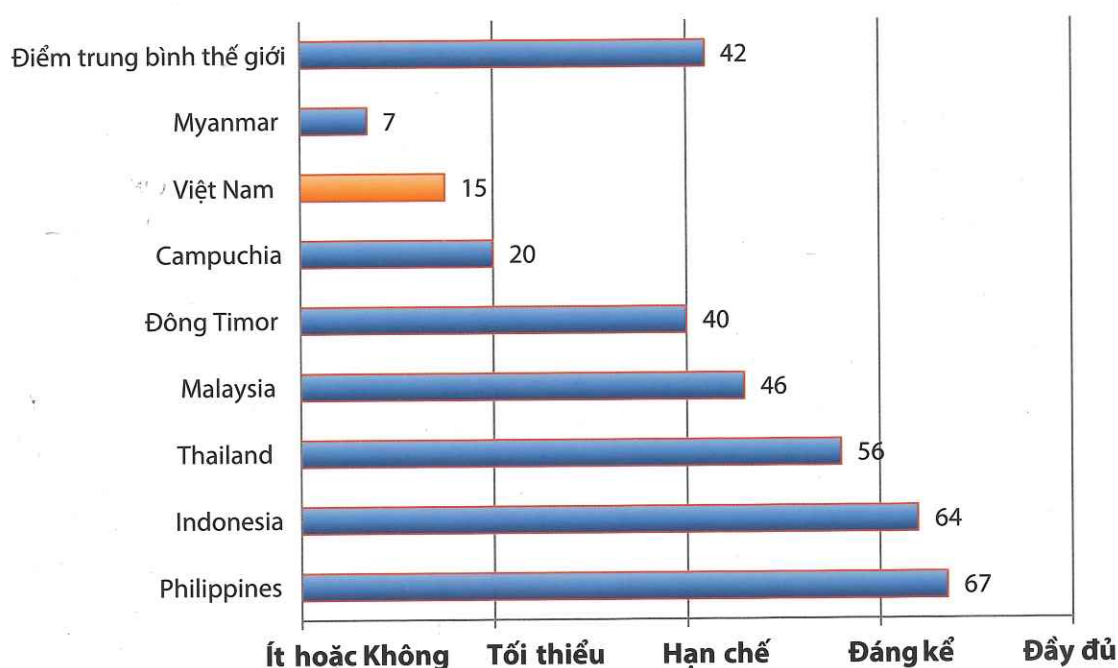


### C. VIỆT NAM SO VỚI CÁC NƯỚC KHÁC TRONG KHU VỰC

Xếp hạng Chỉ số Công khai ngân sách (OBI) Việt Nam hiện nay thuộc vào nhóm thứ 5 - Nhóm Ít công khai nhất (đạt từ 0 - 20 điểm xếp hạng/100) gồm 27 nước được coi là ít hoặc không công khai thông tin ngân sách.




Trong cùng nhóm này, so với khu vực Đông Nam Á, Việt Nam xếp trên Myanmar. Hầu hết các nước đạt mức độ công khai **Hạn chế** (41-60 điểm). Chỉ có Philippines đạt mức độ **Đầy đủ**. (xem hình 3)

**Hình 3: Công khai ngân sách của Việt Nam so với khu vực OBI 2017**



Việt Nam đạt được 15 trên 100, thấp hơn khá nhiều so với mức trung bình toàn cầu (42 điểm).

# CHỈ SỐ XẾP HẠNG THEO CÁC TRỤ CỘT OBI 2017

 <p><b>MỨC ĐỘ MINH BẠCH</b> (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH)</p>	 <p><b>SỰ THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG</b></p>	 <p><b>GIÁM SÁT NGÂN SÁCH</b></p>	
<p><b>15</b></p> <p>TRÊN 100</p> <p>Chính phủ Việt Nam cung cấp cho công chúng <b>ÍT</b> thông tin về ngân sách.</p>	<p><b>7</b></p> <p>TRÊN 100</p> <p>Chính phủ Việt Nam tạo <b>ÍT</b> cơ hội cho công chúng tham gia vào quy trình ngân sách.</p>	<p><b>72</b></p> <p>TRÊN 100</p> <p><b>CỦA CƠ QUAN LẬP PHÁP</b> Giám sát ngân sách của cơ quan lập pháp tại Việt Nam là đầy đủ <b>ĐÁNG KỂ</b>.</p>	<p><b>72</b></p> <p>TRÊN 100</p> <p><b>CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC</b> Giám sát ngân sách của kiểm toán tối cao tại Việt Nam là đầy đủ <b>ĐÁNG KỂ</b>.</p>

## TRỤ CỘT 1: MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH)

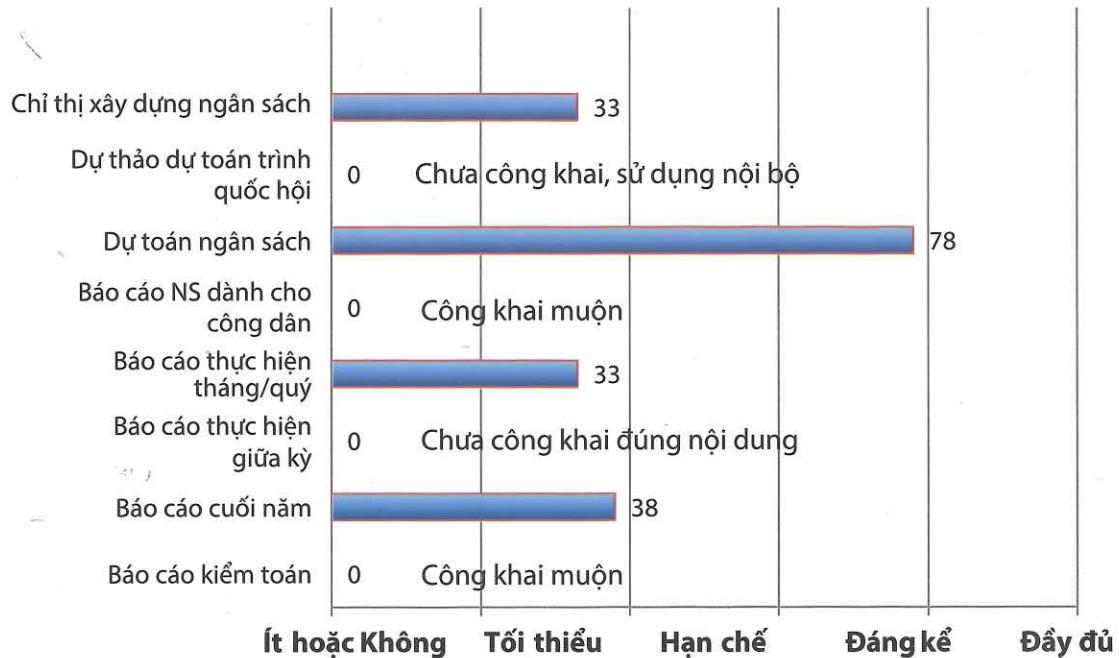
Tuy rằng từ năm 2015, Chính phủ Việt Nam đã cải thiện mức độ công khai thông tin ngân sách thông qua việc công bố Tài liệu Ngân sách công dân. Tuy nhiên vòng khảo sát 2017, chỉ số về trụ cột minh bạch ngân sách của Việt Nam đạt 15 điểm, giảm 3 điểm so với 2015.

Trụ cột về tính minh bạch và công khai ngân sách đánh giá về số lượng các tài liệu ngân sách được công khai và chất lượng của các tài liệu này có đạt tiêu chuẩn và thông lệ tốt của quốc tế hay không. Để xếp hạng, ngoài các câu hỏi đánh giá về tính phức hợp và chất lượng



về thông tin ngân sách được công bố, OBS 2017 đánh giá tính công khai và thời hạn công khai của 8 loại tài liệu ngân sách (xem hình 4)

**Hình 4: Mức độ phức hợp về nội dung trong 8 loại tài liệu công bố OBI 2017**



Lý do chính làm cho **OBI 2017 của Việt Nam** bị giảm nhẹ điểm xếp hạng là:

- Việt Nam chưa công bố cho công chúng Dự thảo dự toán ngân sách trình Quốc Hội đúng thời gian theo nguyên tắc tiêu chuẩn của OBI
- Việt Nam chưa công bố cho công chúng Báo cáo Kiểm toán đúng thời gian yêu cầu theo nguyên tắc tiêu chuẩn của OBI
- Thông tin trong báo cáo thực hiện ngân sách tháng/quý chưa đảm bảo đủ như các tiêu chí về nội dung của báo cáo thực hiện ngân sách
- Không công bố Báo cáo ngân sách dành cho công dân đúng thời gian yêu cầu trên cổng thông tin (đồng thời với thời hạn công bố của Dự toán ngân sách 2017)
- Việt nam chưa công bố Báo cáo thực hiện ngân sách giữa năm tài chính (báo cáo quý không được coi là hoặc thay thế cho báo cáo giữa năm) và chưa được coi là công khai vì nội dung báo cáo chưa đúng thông lệ quốc tế về báo cáo giữa kỳ.

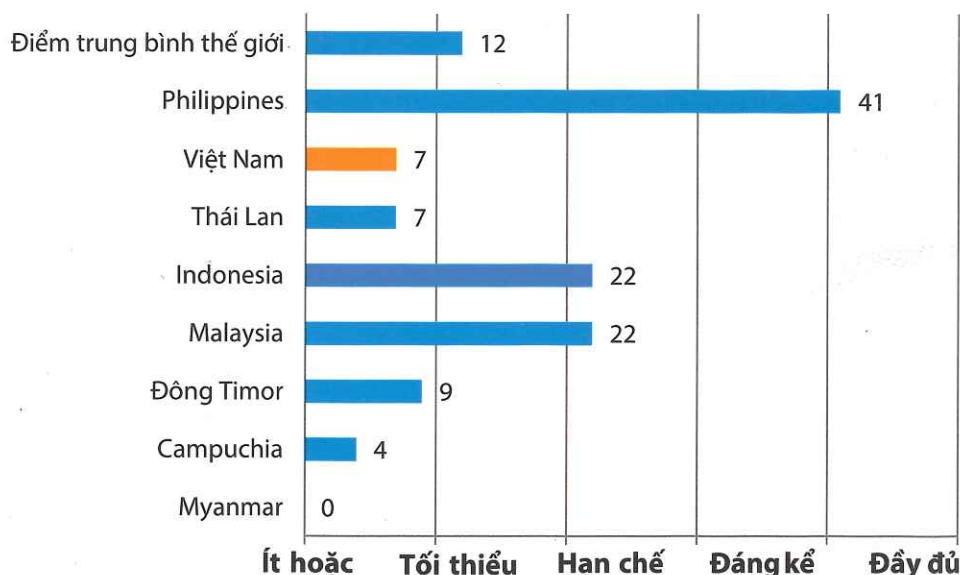
## TRỤ CỘT 2: SỰ THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG

Sự tham gia của công chúng là một trong ba trụ cột đánh giá xếp hạng của OBI. Yếu tố hiệu quả quản trị, sự tham gia của công chúng vào quy trình ngân sách là yếu tố giúp tối đa hóa những kết quả tích cực mà việc ngân sách minh bạch và công khai hơn mang lại.

Để đo lường sự tham gia của công chúng, Khảo sát Công khai Ngân sách đánh giá mức độ Chính phủ tạo điều kiện cho công dân tham gia ở các quy trình ngân sách liên quan đến cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao. Các cơ hội này cần phải được đảm bảo trong suốt chu kỳ ngân sách và có cơ chế chính thức để người dân tham gia. Các câu hỏi khảo sát trong OBS 2017 được sửa đổi để đáp ứng nguyên tắc của Sáng kiến minh bạch ngân sách Toàn cầu (*Global Initiative for Fiscal Transparency*). Do vậy, kết quả xếp hạng của OBI 2017 về trụ cột sự Tham gia không thể so sánh với kết quả của các vòng khảo sát OBI trước đây.

Chỉ số OBI 2017 của Việt Nam về sự tham gia của công chúng trong quy trình ngân sách liên quan đến các cơ quan chính phủ (*hành pháp*) là ở mức độ Ít (7 điểm / 100 điểm), giảm đáng kể so với xếp hạng này trong 2015 là 42/100 điểm. Xếp hạng chung của thế giới là 12/100 điểm. (xem hình 5)

**Hình 5: Sự tham gia của công chúng của Việt Nam so với khu vực OBI 2017**



Một số tồn tại ảnh hưởng đến xếp hạng về sự tham gia là Việt Nam còn thiếu cơ chế và ít cơ hội để người dân tham gia vào quá trình xây dựng và thực hiện ngân sách. Hơn nữa, cơ quan Quốc hội cũng chưa tạo nhiều cơ hội để người dân tham gia trực tiếp và người dân không có cơ hội tham gia với cơ quan Kiểm toán nhà nước.

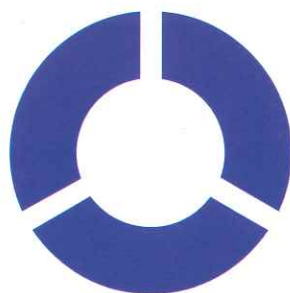
### TRỤ CỘT 3: GIÁM SÁT NGÂN SÁCH

Khảo sát Công khai Ngân sách cũng xem xét vai trò và năng lực giám sát ngân sách của cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao. Những thể chế này đóng vai trò quan trọng (*thường được quy định trong hiến pháp quốc gia*) trong lập kế hoạch ngân sách và giám sát quá trình thực hiện ngân sách. Những cơ quan thể chế này cần có vai trò độc lập để giám sát ngân sách, và cần được thể hiện trong luật pháp và thực tiễn. Các chỉ số đánh giá trong bộ câu hỏi OBS2017 cũng được sửa đổi nhằm thể hiện được vai trò giám sát trên thực tiễn, với các cơ chế khả thi đảm bảo tính trách nhiệm và giải trình khi sử dụng nguồn lực công. Do vậy, kết quả của 2017 về trụ cột Giám sát không thể so sánh với các kết quả của vòng khảo sát các năm trước.

Sự giám sát của cơ quan lập pháp được đánh giá ở mức độ đầy đủ trong khâu lập kế hoạch ngân sách và hạn chế trong khâu thực thi ngân sách. (*xem hình 6*)

**Hình 6: Mức độ xếp hạng về giám sát trong quá trình ngân sách - OBI 2017**

Lập kế hoạch, Phê duyệt



**Đầy đủ**

**71/100**

Thực hiện / Kiểm toán



**Đầy đủ**

**73/100**

Lý do chính của xếp hạng này là do tuy cơ quan lập pháp có Ủy ban Tài chính và Ngân sách với chức năng phân tích ngân sách nhưng lại chưa có bộ phận nghiên cứu ngân sách chuyên biệt. Bên cạnh đó, theo luật định và trên thực tế, cơ quan lập pháp không được tham vấn trước khi Chính phủ tiến hành sử dụng các quỹ dự phòng - một nội dung không nằm trong Ngân sách được thông qua.

Sự giám sát của cơ quan Kiểm toán nhà nước được đánh giá ở mức độ **đầy đủ**, đạt 72/100 điểm (xem hình 7)

*Hình 7: Mức độ xếp hạng về giám sát của cơ quan kiểm toán tối cao của Việt Nam (OBI 2017)*



Những đánh giá chủ yếu từ OBI 2017 về hoạt động giám sát của cơ quan kiểm toán nhà nước là ở mức độ **Đầy đủ**. Theo luật, cơ quan kiểm toán nhà nước có thể ra quyết định và định hướng về các hoạt động kiểm toán. Ngoài ra, chức vị người đứng đầu kiểm toán tối cao được bổ nhiệm bởi cơ quan lập pháp và tòa án, là tiêu chí làm tăng tính độc lập của cơ quan kiểm toán nhà nước. Cuối cùng, kiểm toán tối cao được cung cấp đầy đủ nguồn lực để thực thi nhiệm vụ của mình nhưng quá trình và chất lượng kiểm toán không được một cơ quan độc lập khác xem xét đánh giá lại.

Việt nam không có một cơ quan tài chính độc lập (IFI). Đây là một thể chế cung cấp các đánh giá tài chính quốc gia độc lập. Mặc dù không có nhiều nước có thể chế này, nhưng thể chế này có thể thuộc văn phòng ngân sách của quốc hội hoặc hội đồng tài chính quốc gia.

## Phần III. KHUYẾN NGHỊ

Dựa trên các tiêu chuẩn và thông lệ tốt của quốc tế về công khai, minh bạch ngân sách, tổ chức IBP đã đưa ra một số khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc tăng cường tính công khai, minh bạch ngân sách:

### Cải thiện mức độ minh bạch và công khai

*Việt Nam cần ưu tiên thực hiện các hành động sau:*

- Công bố Dự thảo Dự toán trình Quốc hội trên rộng rãi trên cổng thông tin điện tử.
- Công bố Báo cáo kiểm toán đúng hạn (*trong vòng 18 tháng sau khi kết thúc năm tài chính*)
- Xây dựng báo cáo giữa kỳ đúng và đủ nội dung như thông lệ tốt, và công bố Báo cáo này đúng thời hạn

### Tăng cường sự tham gia của công chúng

*Việt Nam cần ưu tiên thực hiện các hành động sau:*

- Thí điểm cơ chế để các cơ quan của chính phủ và công chúng trao đổi quan điểm, thảo luận về các vấn đề ngân sách trong quá trình xây dựng ngân sách nhà nước. Các cơ chế này có thể sáng tạo, có sự tham gia rộng rãi, bao gồm các cơ chế lập ngân sách có sự tham gia của cộng đồng, kiểm toán xã hội.

Để biết thêm tham khảo [www.fiscaltransparency.net/mechanisms](http://www.fiscaltransparency.net/mechanisms)

- Thiết lập và thực hiện cơ chế điều trần công khai giữa cơ quan lập pháp và người dân hoặc đại diện các tổ chức xã hội trong quá trình xây dựng và phê duyệt ngân sách
- Thiết lập cơ chế chính thức để người dân có thể tham gia ý kiến và góp ý cho cơ quan kiểm toán nhà nước khi xây dựng kế hoạch kiểm toán thường niên và tham gia trong các điều tra (nếu có) của kiểm toán nhà nước.

### Củng cố năng lực giám sát

*Việt Nam cần ưu tiên thực hiện các hành động sau:*

- Đảm bảo Ủy ban của Quốc Hội có thể đánh giá và công bố kết quả đánh giá về báo cáo thực hiện ngân sách (*tháng/quý/giữa kỳ*) trên cổng thông tin điện tử
- Đảm bảo Ủy ban của Quốc Hội có đánh giá và công bố kết quả đánh giá về báo cáo Kiểm toán / quyết toán trên cổng thông tin điện tử
- Đảm bảo quá trình kiểm toán được đánh giá bởi đơn vị độc lập khác
- Cân nhắc thành lập cơ quan tài chính độc lập để đẩy mạnh năng lực giám sát ngân sách.

## THÔNG TIN THAM KHẢO THÊM:

- Truy cập [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org) để biết thêm chi tiết
- Khảo sát Công khai Ngân sách 2017: Báo cáo toàn cầu. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#full-report>
- Bộ dữ liệu cho từng nước trong số 102 quốc gia thực hiện khảo sát. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>
- Báo cáo chi tiết về chỉ số công khai ngân sách của Việt nam từ 2006 đến 2017: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=vn#oversight>
- Lưu ý và hướng dẫn nội dung của OBI 2017: <https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017-guide-questionnaire-english/>
- Cập nhật về Khảo sát Công khai Ngân sách đang tiến hành tại các quốc gia trên thế giới và Việt Nam. Truy cập: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey-tracker/>

**Để biết thêm thông tin chi tiết của Khảo sát về Công khai ngân sách tại Việt Nam,  
vui lòng liên hệ:**

**TRUNG TÂM PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP (CDI)**

**Địa chỉ:** Tầng 16, số 169 Nguyễn Ngọc Vũ, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

**Điện thoại:** (+84 24) 3538 0100

**Fax:** (+84 24) 3537 7479

**Email:** [info@cdivietnam.org](mailto:info@cdivietnam.org)

**Website:** [www.cdivietnam.org](http://www.cdivietnam.org) | [www.ngansachvietnam.net](http://www.ngansachvietnam.net)